

CH_VB ad 90.273 vom 25. August 1994

Bundesverwaltung, 1994-08-25, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_ad_90.273

FR: CH_VB ad 90.273 du 25 août 1994

IT: CH_VB ad 90.273 del 25 agosto 1994

Erwägungen

E. 1

Considérations de principe Le Conseil fédéral approuve l'orientation générale de vos propositions. Il estime cependant indispensable que la procédure des commissions d'enquête parlementaires (CEP) demeure un examen politique de «faits d'une grande portée» et ne débouche pas sur une procédure à laquelle les parties sont associées. Les organes parlementaires ne sont pas préparés pour conduire des procédures formelles; ils n'en ont ni le personnel, ni les connaissances nécessaires. A l'avenir, la procédure CEP doit continuer à être aménagée pour l'exécution d'enquêtes politiques; si les travaux d'une CEP débouchent plus tard sur une procédure réglée par la loi, ils ne doivent ni lui porter préjudice, ni constituer un obstacle à son déroulement. Le titre de l'initiative parlementaire, qui fait état de la protection juridique des intéressés, prête déjà à confusion: en droit suisse la protection juridique signifie que lors de la préparation de décisions octroyant des droits ou imposant des charges, les personnes touchées par la décision et pouvant faire valoir un intérêt digne de protection peuvent prétendre à un minimum de droits en qualité de parties. Comme il n'est pas nécessaire, ni juridiquement, ni politiquement, de chercher à atteindre une telle norme pour la procédure CEP, l'initiative ne devrait à proprement parler mentionner que les «droits des personnes concernées» et non la «protection juridique». L'extension des droits doit être agencée avec mesure. Le Conseil fédéral estime qu'il serait problématique que les «personnes qui sont directement touchées» obtiennent sans examen préalable les mêmes droits que le Conseil fédéral. Celui-ci porte la responsabilité globale pour tout le pouvoir exécutif de la Confédération, alors qu'un fonctionnaire ou une autre personne chargée d'exécuter des tâches publiques, qui est «directement touché dans ses intérêts par l'enquête», ne porte qu'une responsabilité sectorielle plus ou moins large. Il ne

1995 - 239 355

faut accorder une extension des droits que dans la mesure où la personne est concernée et non par un simple renvoi à l'article 62, 1er alinéa, LREC, à l'ensemble des documents de l'enquête. La référence aux: droits du Conseil fédéral, qui est en vigueur aujourd'hui et que votre commission a reprise, doit donc être corrigée.

E. 2

Cercle des personnes concernées vis-à-vis desquelles il existe un besoin de légiférer Les deux commissions d'enquête parlementaires qui ont été instituées dans les années 1989 et 1990 n'ont désigné personne comme «étant directement touché dans ses intérêts par l'enquête» et n'ont en conséquence accordé à personne une extension de ses droits selon l'article 62, 1er alinéa, LREC. Cela se comprend si l'on considère l'ambiguïté, relevée au premier paragraphe de cet avis, concernant l'ampleur des droits octroyés. Avant la conclusion de l'enquête, les deux CEP ont cependant entendu un grand nombre de personnes «auxquelles des reproches sont adressés» (art. 63, 3e al, LREC). Votre

commission a analysé les différentes catégories de personnes «concernées» ou étant parties prenantes à une CEP et a essayé de clarifier le rapport entre les différentes désignations. Nous approuvons en grande partie cette clarification, mais nous aimerions la formuler de façon encore plus précise pour les personnes visées par l'initiative. D'après la documentation (FF 1966 I 264), les personnes «qu'une enquête concerne uniquement ou principalement» (art. 60,5e al., LREC) et les personnes «qui sont directement touchées dans leurs intérêts» (art. 63,1er al., LREC) ne sont pas identiques. Dans ce sens, il est correct que chaque personne directement concernée ne soit pas également celle contre qui est dirigée uniquement ou principalement l'enquête. A l'opposé, chaque personne appartenant à cette deuxième catégorie appartient également à la catégorie des personnes directement concernées. Cela signifie que les droits octroyés par l'article 63 reviennent à toutes les personnes des deux groupes et que pour un nombre restreint d'entre elles l'interdiction d'être entendu comme témoin, prévue à l'article 60, 5e alinéa, LREC, s'applique également. De manière juridiquement correcte, vous établissez également une distinction entre le groupe des personnes directement touchées et celui des personnes auxquelles des reproches sont adressés (art. 63, 3e al., LREC). Bien que cette distinction corresponde au droit en vigueur, le Conseil fédéral estime qu'elle n'a pas du tout donné satisfaction. A l'avenir, toutes les personnes directement concernées devraient être traitées de la même manière du point de vue de la consultation des documents à la fin de l'enquête. Tant en ce qui concerne la CEP-DFJP, que la CEP-DMF, des personnes ont été citées dans le rapport sans que la CEP n'ait eu l'intention d'y associer des reproches à leur égard. Ces personnes n'ont en conséquence pas pu prendre position et faire savoir si le rapport reflétait correctement et complètement les faits relatifs à leur personne. Plus tard, lors de la discussion publique du rapport, elles se sont néanmoins trouvées sans défense face à des reproches massifs dirigés contre elles qui avaient été déduits du contenu du rapport. 356

Exemples: - La CEP-DFJP n'a formulé aucun reproche contre l'ancien chef de la police fédérale et a attesté expressément qu'il avait collaboré de manière ouverte et efficace à la clarification des faits. Lorsque, dans la foulée de la discussion sur le rapport de la CEP, l'affaire des fiches se développa, les accusations publiques se dirigèrent soudainement sur le chef de la police fédérale et, après la découverte des anciens fichiers dans la cave du Ministère public de la Confédération, le flot des critiques (injustifiées) amena le Conseil fédéral à le mettre en congé et plus tard à lui assigner une autre fonction. - La CEP-DFJP signala également dans son rapport les contacts qu'avait eu Mahmoud Shakarchi avec le service de renseignement de la police cantonale de Zurich. Elle mentionna que la personne contactée était aujourd'hui chef de la police de l'aéroport (p. 119 du tiré à part ayant fait l'objet des débats parlementaires). Cet ancien chef de la police de l'aéroport fut ensuite violemment critiqué publiquement et sa famille fut massivement importunée. Inopportunément, il s'avéra plus tard que la CEP avait confondu la fonction, l'homme visé était en fait chef de division de la police de l'aéroport, ce qui a été corrigé dans la version allemande publiée dans la Feuille fédérale du 20 février 1990 (BB179901769; FF 19901732: non corrigé). Cela n'a pourtant permis de supprimer rétroactivement ni les accusations et condamnations publiques de la personne à laquelle la CEP ne voulait pourtant rien reprocher en la mentionnant dans son rapport, ni celles dirigées contre la personne ayant été l'objet d'une confusion et contre sa famille. - La CEP-DMF décida par contre de ne pas nommer publiquement le nom du chef de l'organisation de résistance P-26. La chasse aux sorcières relative à l'identité du chef engendrée par la publication du rapport contraignit la personne concernée à dévoiler son identité, ne serait-ce que pour corriger les présomptions

et les fausses accusations dirigées contre d'autres personnes. Il est évident qu'une extension des droits des personnes concernées ne peut pas garantir que des incidents tels que ceux décrits dans les exemples cités ne se reproduisent pas lors d'une CEP future. La mise sur pied d'égalité de toutes les personnes directement concernées en ce qui concerne la consultation des documents de l'enquête et la possibilité de s'exprimer avant l'approbation du rapport final peut cependant au moins garantir que des erreurs concrètes puissent être corrigées et que la personne concernée ne soit pas prise à l'improviste par une opinion publique défavorable.

E. 3

Personnes appelées à fournir des renseignements II n'y a que quelques décennies la notion de personne appelée à fournir des renseignements était encore étrangère aux procédures pénales de la Confédération et des cantons. Elle s'est répandue plus largement ces dernières années (cf. à ce sujet N Schmid, Zur Auskunftsperson, insbesondere nach zürcherischem Strafprozessrecht, ZStR 1994 87 ss). Dans les lois de procédure de la Confédération, il est fait état depuis 1979 des personnes appelées à fournir des renseignements à l'article 84 de la procédure pénale militaire (RS 322.1), depuis 1993 les personnes 24 Feuille fédérale. 147^o année. Vol. III 357

appelées à fournir des renseignements sont également mentionnées, sans qu'il ne leur soit consacré une réglementation plus précise, dans le cadre des enquêtes de police judiciaire selon la procédure pénale fédérale. Les droits et les obligations des personnes appelées à fournir des renseignements ainsi que les droits et les obligations des autorités chargées de les interroger sont réglés de façon différente dans les diverses lois de procédure, tant du point de vue de la densité de la réglementation que de leur aménagement. Cela pose la question suivante: L'introduction du droit de refuser de déposer est-elle suffisante ou faut-il définir des règles supplémentaires pour les personnes appelées à fournir des renseignements? Le Conseil fédéral estime que les problèmes énoncés ci-dessous sont les plus importants: - Selon le droit en vigueur, la CEP a toute latitude d'apprécier si elle veut interroger une personne en tant que personne appelée à fournir des renseignements ou en tant que témoin; l'article 60, 2e alinéa, LREC place même l'audition de témoins au niveau d'une mesure subsidiaire. De nombreuses lois de procédures cantonales n'autorisent le recours à des personnes appelées à fournir des renseignements que si la personne concernée ne peut pas être interrogée en qualité de témoin (cf. comme exemple: § 149a, StPO ZH); d'autres accordent un certain pouvoir discrétionnaire (p. ex. art. 70 StPO AR); la procédure pénale fédérale prévoit l'audition de personnes appelées à fournir des renseignements pour les interrogatoires des enquêtes de police judiciaire, car la police n'est pas autorisée à procéder à l'audition de témoins. - La CEP-DFJP a interrogé tant les fonctionnaires que les personnes privées surtout en qualité de personnes appelées à fournir des renseignements et seulement exceptionnellement en qualité de témoin (FF 1990 I 621). Par opposition, la CEP-DMF a recouru le plus souvent possible à l'audition de témoins (FF 7990 III 1229 ss, p. 1-12). Il faut se demander si, en raison des expériences faites par la CEP-DMF, l'audition de témoins ne devrait pas devenir la règle. Cela présenterait l'avantage que le même droit s'appliquerait aux fonctionnaires et aux personnes de l'extérieur, ce qui n'est pas le cas pour les personnes appelées à fournir des renseignements (cf. les deux paragraphes suivants). Nous parvenons à la conclusion que pour la CEP, qui est un organe d'enquête à caractère politique, il est préférable de pouvoir choisir entre les deux instruments, c'est-à-dire de maintenir la réglementation en vigueur de la LREC. - Les lois de procédure qui connaissent

la notion de personne appelée à fournir des renseignements ont la plupart du temps une réglementation uniforme pour les personnes appelées à fournir des renseignements. La LREC distingue pourtant deux catégories: les fonctionnaires qui sont également tenus de donner des renseignements complets et de dire la vérité à l'exception des cas où ils peuvent faire valoir un droit de refuser de témoigner (art. 61,2e al., en liaison avec l'art. 60,4e al., LREC); les autres gens qui peuvent en qualité de véritables personnes appelées à fournir des renseignements refuser totalement de déposer ou renoncer à répondre à certaines questions. Seule la sanction liée au refus de déposer diffère pour les fonctionnaires: en qualité de témoin ils sont soumis à l'article 64 LREC, en qualité de personnes appelées à fournir des renseignements le refus de déposer est une violation des devoirs de service sanctionnée 358

comme une faute disciplinaire. L'article 60, alinéa 1bis, LREC proposé par la commission pour régler cette question prête à malentendu, aussi proposons-nous de fixer la réglementation valable pour les fonctionnaires à l'article 61. - Le droit de refuser de témoigner conféré aux personnes appelées à fournir des renseignements ne bénéficiant pas du statut de fonctionnaire, ne signifie en aucun cas qu'elles ont le droit de mentir. La fausse déposition d'une personne appelée à fournir des renseignements n'est simplement pas punie selon l'article 307 CP (faux témoignage), ce qui ne signifie nullement que le mensonge ne puisse pas être sanctionné: de nombreuses personnes qui pourraient être interrogées par une CEP ont une certaine relation juridique avec la Confédération, p. ex. comme bénéficiaire de subventions, exécutant d'un mandat ou fournisseur. La fausse déposition peut parfaitement mener à une sanction prévue par la loi, p. ex. la révocation d'une décision basée sur de fausses indications, le renoncement aux services de l'auteur d'une fausse déposition lors de l'adjudication de mandats futurs etc. Aussi est-il opportun de prévoir une disposition sur l'obligation de faire des déclarations véridiques pour les personnes appelées à fournir des renseignements. - Une personne interrogée en qualité de personne appelée à fournir des renseignements peut soudain en cours d'enquête devenir «directement touchée dans ses intérêts». La question se pose s'il faut en tirer des conséquences. Pourtant, si la CEP se conforme strictement à l'article 63, 2e alinéa, LREC, il n'en résultera pas d'inconvénients pour les personnes concernées.

E. 4

Une fois les recherches terminées, la commission d'enquête permet à la personne concernée de consulter la partie du projet de rapport la concernant et lui donne la possibilité de s'exprimer oralement ou par écrit dans un délai raisonnable. Ces prises de position doivent figurer en substance dans le rapport final. II Modification de termes «Personne tenue de renseigner» est remplacé par «personne(s) appelée(s) à fournir des renseignements» aux articles 47, 4e alinéa, 58, 2e alinéa, 60, 5e alinéa, 61, 1er alinéa et 62, 1er alinéa, de la LREC. III Référendum et entrée en vigueur 1 La présente loi est sujette au référendum facultatif. 2 S'il n'est pas fait usage du droit de référendum, elle entre en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit la date d'échéance du délai référendaire. Dans le cas contraire, elle entre en vigueur le jour suivant la validation de son adoption en votation populaire. N37552 363

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Initiative parlementaire Procédure CEP. Protection juridique des intéressés Avis du Conseil fédéral concernant le rapport du 25 août 1994 de la Commission des institutions

politiques du Conseil national du 26 avril 1995 In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 1995 Année Anno Band 3 Volume Volume Heft 23 Cahier Numero Geschäftsnummer 90.273 Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 13.06.1995 Date Data Seite 355-363 Page Pagina Ref. No 10 108 248 Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert. Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses. Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.